
**UNIVERSIDAD DEL SALVADOR – FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS**

**SISTEMA PREVISIONAL: PROYECCIÓN DE
SOSTENIBILIDAD A TRAVÉS DE SUS
FUENTES FINANCIERAS**



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Fecha de Presentación: Diciembre 2012

Nombre: Bruno Pose

Tipo y Número de Documento: D.N.I 31.861.462

Tutor: Dr. Ezequiel Barbenza

Sistema Previsional: Proyección de Sostenibilidad a través de sus fuentes financieras

Bruno Daniel Pose.

Facultad de Ciencias Económicas – Universidad del Salvador.

Resumen Ejecutivo

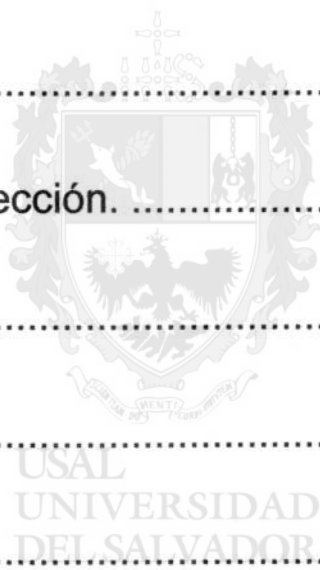
La reciente reforma estructural que creó el Sistema Integrado Previsional Argentino, ha resultado significativa desde el punto de vista de los resultados obtenidos respecto a cobertura y alcance de las prestaciones previsionales; en un breve lapso de tiempo se introdujeron distintas políticas públicas, que, en sumatoria, han hecho llegar a grandes segmentos de la población, antes postergados, los beneficios de la Seguridad Social, corrigiendo grandes desfasajes que el Sistema de Capitalización no hubo de solucionar. Sin embargo, la universalización de la cobertura previsional ha tenido su correlato en la incertidumbre acerca de la sostenibilidad financiera del sistema público de Reparto y su capacidad de ser viable a través del tiempo.

Durante su breve existencia, el Sistema Previsional ha presentado importantes superávits de caja, producto del extraordinario crecimiento del empleo y de los aportes recibidos a través de los recursos tributarios. No obstante, al ser un sistema Público y de Reparto, no se encuentra exento de los efectos causados por el fenómeno del envejecimiento poblacional y la performance macroeconómica del país, hechos que influyen directamente en la determinación de su resultado.

En el presente trabajo se buscó relacionar las variables de ingresos y gastos del sistema, con las posibles trayectorias de las principales variables macroeconómicas que influyen en el resultado de caja del mismo, como así también estimar un resultado posible del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, fondo anti cíclico del Sistema, a fines de determinar su capacidad de financiamiento. Para ello, se estimaron distintos escenarios para las décadas comprendidas entre 2012 y 2030, proyectando sobre los mismos shocks endógenos y exógenos sobre los principales rubros de la economía. Como resultado, se individualizó como principal variable que afecta el resultado previsional a la situación del envejecimiento poblacional, debido al peso creciente de los gastos en todos los escenarios. Adicionalmente y como era de esperarse, a medida que el escenario macroeconómico del país es más favorable, el sistema cuenta con un mayor caudal de recursos para mejorar su resultado. Del equilibrio entre dicha performance económica y la profundización del proceso de transición demográfica, surge la capacidad del Régimen Previsional de ser sostenible en el largo plazo.

CONTENIDO DEL TRABAJO

Definición.....	5
Breve evolución histórica. Sistema previsional argentino .	15
SIPA: el sistema estatal de gestión previsional: marco teórico y resultados provisionales; la creación del FGS y la movilidad automática.	38
Supuestos del Modelo.....	52
Resultados de La Proyección.	60
Conclusiones.....	78
Acciones sugeridas.	80
Bibliografía	93



Introducción

El acceso a los sistemas de seguridad social es esencial para garantizar una fuente de ingresos mínima estable que cubra las necesidades básicas de los individuos.

Dentro de los diferentes sistemas de Seguridad Social -Previsional, de Salud, y Prestaciones al desempleo, entre otros- nos centraremos en el primero. Dichos sistemas previsionales, o de Jubilaciones y Pensiones, se han instrumentado principalmente a través de dos administraciones: la estatal o "Régimen de reparto", y la mixta o privada, también llamada "Régimen de capitalización individual".

El principal justificativo para la existencia de un sistema de reparto como el que rige en nuestro país es la administración de riesgos: con el envejecimiento sobreviene la imposibilidad de obtener ingresos, siendo la única manera de mantener una senda de consumo estable luego del retiro, la capacidad de ahorro *ex ante* que el individuo haya demostrado: los ahorros generados durante su etapa laboral deberán sostener el consumo cuando sobrevenga el abandono del mercado laboral. Se considera que las fallas en los mercados de capitales, problemas de información asimétrica, o de selección adversa, minan dicha capacidad individual de auto previsión, siendo necesaria la intervención del Estado para garantizar el mantenimiento de la mencionada senda de consumo.

En nuestro país, dicha cobertura ha sido exigua y sujeta a continua discusión en los últimos años, siendo objeto de marchas y contramarchas, con mayores consecuencias en el ámbito legal y político que en la mejora de las prestaciones.

Existió durante 14 años un régimen de capitalización individual de resultados dispares, conviviente con el tradicional modelo de reparto, compitiendo para captar afiliados, a pesar de que en la práctica existió un marcado sesgo pro capitalización. A fines de la presente década, se toma la decisión de eliminar el sistema privado, rescatando dichos aportes hacia un único sistema íntegramente estatal y denominado Sistema Integrado Previsional Argentino,

Ha sido recurrente desde entonces el debate acerca de la importancia relativa de dicho sistema y la magnitud de sus prestaciones.

Sin embargo, en dicho debate ha sido ignorada en reiteradas ocasiones la importancia de la sostenibilidad financiera de un sistema de jubilaciones y pensiones, punto vital para la construcción de un régimen de reparto de solidaridad intergeneracional, como el argentino, donde su objeto debe ser sostener y posibilitar las prestaciones, tanto para los aportantes activos como para los pasivos, garantizando un ingreso digno para sus beneficiarios y minimizando el costo fiscal para la Administración Nacional y las provincias.

El objetivo de este trabajo es analizar la sostenibilidad en el tiempo del sistema jubilatorio (Sistema Integrado Previsional Argentino) a través de sus fuentes de financiamiento, relevando su desarrollo histórico, identificando y cuantificando la deuda previsional y su capacidad de pago, proyectando sus variables a través de distintos escenarios, y proponer herramientas alternativas de gestión.

PRIMERA SECCION:

Definición

El acceso a los sistemas de seguridad social es esencial para garantizar una fuente de ingresos mínima estable que cubra las necesidades básicas de los individuos. La falta de dicha red de protección es perjudicial para aquellas personas que, no teniendo ahorros propios ni ingresos estables, sin acceso al crédito, deben recurrir a familiares para solventar sus gastos (CAF, 2008).

El sistema de jubilaciones y pensiones de un país es parte de un todo llamado Red de Protección Social, por lo cual analizaremos en primer lugar qué papel desempeña dicha red, para luego introducirnos a la importancia relativa del sistema de jubilaciones

Para analizar el alcance de la red de protección social, es necesario primero definir el concepto, y los grupos sociales cubiertos.

El Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (ESSPROS - 2008) define a la protección social como "todas las intervenciones¹ de Entes Públicos y Privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa un conjunto de riesgos y necesidades, donde no está presente ni una reciprocidad simultánea ni un acuerdo individual". Esta definición, si bien es útil en un sentido práctico ya que delimita el campo considerado, excluyendo aquellas prestaciones que contienen una reciprocidad, o que se basan en acuerdos entre privados, no encuadra con el concepto que deseamos utilizar al analizar un sistema de Jubilaciones solidario, intergeneracional y de afiliación compulsiva, ya que una de las premisas del mismo es la obligación de realizar un aporte en el presente, para obtener una contraprestación en el futuro. Fabián Repetto, citando al Banco Mundial (2010) agrega, "Protección Social llamamos al conjuntos de intervenciones públicas para apoyar a los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad, y ayudar a individuos, familias y comunidad a administrar mejor sus riesgos. Esta definición resulta más aceptable que la anterior ya que no excluye la reciprocidad de la relación, aunque menciona simplemente objetivos de "apoyar, y ayudar", y define dos grupos especialmente determinados como beneficiarios de las intervenciones: grupos pobres y grupos vulnerables. Como veremos más adelante, la conceptualización de los sistemas de pensiones, especialmente en los últimos 20 años, ha ido ampliando cada vez más sus objetivos y su importancia, en lo que se ha dado a llamar "Sistemas inteligentes y multipilares". Es por esto que, a fines de definir el concepto de protección social, en una forma que resulte deseable a nuestros intereses de introducir el estudio de los sistemas de pensiones, tomaremos la siguiente definición introducida por el Banco Asiático de Desarrollo en la obra "Protección social en la Argentina" (2005); "la protección social es el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir la pobreza y vulnerabilidad a través de la promoción de mercados laborales eficientes, disminución de la exposición de la población a los riesgos, y aumentar su capacidad para protegerse a sí mismo de los riesgos o la interrupción o pérdida de ingresos". Podemos distinguir que en dicha definición, el objetivo de los programas de protección social no se restringe al alivio de una necesidad o a la mitigación y administración de un conjunto de riesgos, sino que amplía su rango de acción a fines de incrementar y

¹ Intervenciones: comprenden la provisión de prestaciones, su financiamiento y los costos de administración relacionados.

mejorar los mecanismos que llevan a la población a autoprotegerse y desarrollarse en sociedad, tales como un mercado laboral eficiente, la disminución de la exposición a riesgos, y (aun cuando no se menciona) la promoción de mercados de capitales accesibles, eficientes y transparentes. Volveremos sobre este asunto, al tratar la orientación dada a las reformas contemporáneas a los sistemas jubilatorios.

Continuando con el desglose del concepto de protección social, y habiendo definido los usuarios de la misma, debemos reconocer a los entes que realizan las intervenciones: instituciones y entidades públicas o privadas, siendo las que usualmente intervienen:

- El gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales,
- Los sistemas públicos de seguridad social,
- Los fondos de jubilaciones y pensiones autónomos y con administración propia,
- Las compañías de seguros,
- Los empleadores públicos y privados,
- Las entidades de bienestar privado, y asistencia social.

Observaremos que en el desarrollo histórico de la seguridad social en la Argentina, se han ido modificando los prestadores de las diferentes intervenciones de protección social, siendo las entidades de bienestar privado y grupos sociales muy importantes en los albores de nuestro sistema de protección. Nuestra red de protección social ha seguido la evolución mundial en el tema, y a través de los años, ha mutado de prestadores y receptores definidos, caracterizados en un sistema cerrado, a la masificación de los beneficios y la incorporación del Estado como protagonista. Hoy en día, la mayor parte de las atribuciones dirigidas en materia de protección social son coordinadas por el Estado, en el caso de las jubilaciones y pensiones, o prestadas directamente por él en el caso de subsidios y transferencias directas.

Con el correr de los años, también hay que mencionar aquello destacado por Colina (2003); el surgimiento en nuestro país, de las compañías de seguros, a través de la oferta de retiros programados, rentas vitalicias y planes de pensiones, y de las empresas de medicina prepaga, las cuales son uno de los principales actores del escenario contemporáneo del sistema de salud nacional².

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Dentro de los diversos programas de seguridad social destinados a mitigar y prevenir estos riesgos, el Banco Mundial (2008) destaca los llamados regímenes de jubilaciones y de pensiones como aquellos sistemas que permiten a los individuos mantener su consumo una vez producido el retiro del mercado de trabajo y sobreviene la pérdida de los ingresos laborales; se espera que para afrontar este hecho, y suavizar su senda de consumo vital, los individuos ahorren parte de su ingreso en su etapa activa. Sin embargo, la existencia de fallas en los mercados de capitales, problemas de información y selección adversa, y falta de incentivos, sumado al reciente fenómeno de la informalidad laboral, hacen muy difícil que el grueso de la sociedad pueda protegerse de la caída de sus ingresos mediante el ahorro individual, o los sistemas privados de renta vitalicia.

También, desde esta visión, se suele describir al sistema como de carácter meritario; Gustavo Ferro (2002) agrega que, dado que es dudoso que los agentes canalicen recursos a través de la variable familia, caridad pública, o el ahorro individual, "se

² Las compañías de Seguros de Retiro han tenido un desempeño relativamente exitoso en su misión de captar afiliados, en la medida que han garantizado a sus usuarios una rentabilidad similar a las obtenidas por las AFJP, a un costo menor.

prefiere forzar desde la legislación la conducta previsora de los trabajadores activos, a fin de que se vean compelidos a asignar recursos para la vejez, la sobrevivencia, y la incapacidad”.

Es en este marco, que surge la intervención del Estado a través de la imposición de un sistema de jubilaciones amplio y obligatorio; ya que, si bien se reconoce que el objetivo de suavizar y optimizar el consumo se cumpliría mejor si cada individuo pudiese decidir en qué momento de su vida destinar mayor porcentaje de su ingreso al ahorro y menor al consumo, y viceversa, o que cada agente pudiese decidir a través de qué instrumentos financieros canalizar el desplazamiento de consumo actual a consumo futuro, por las razones expuestas anteriormente se justifica desde este punto de vista la existencia de un sistema general impulsado desde el Estado.

En palabras de la Corporación Andina de Fomento (2008) Un argumento adicional para la existencia de un régimen de jubilaciones es la prevención de la pobreza; los pobres son más proclives a contar con un historial de ingresos altamente volátil, tanto por su alto grado de informalidad, como por su dedicación a actividades riesgosas (agrícola, construcción) y por ende, de mayor exposición a enfermedades o accidentes. En consecuencia, las familias más pobres tienen menor capacidad de ahorro, soliendo estar excluidas de los canales tradicionales de crédito, y carecen de cobertura social y de salud; de no mediar un sistema de protección social a la vejez, el grado de informalidad y exclusión de dichas familias impediría que puedan retirarse a una edad avanzada, debiendo trabajar por un período más largo que el físicamente saludable a fines de solventar sus gastos, o resultando socorridos económicamente por sus familiares, lo que puede representar una carga importante en generaciones más jóvenes, socavando sus propias posibilidades de movilidad social, y creando condiciones para la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Teniendo en cuenta estos hechos, todos los Estados han tomado la responsabilidad de organizar sistemas de retiro, en mayor o en menor medida de acuerdo con los objetivos de reducir la pobreza y promover la integración social, pero con el criterio uniforme de proporcionar protección ante la vejez, y solventar el consumo en la etapa de retiro.

Cabe destacar que en dicho sistema, al ser en principio no contributivo, es menester incorporar aportes mínimos obligatorios para mitigar el incentivo a subasegurarse, a sabiendas que el Estado responderá en última instancia otorgando las prestaciones previsionales³. Es entonces que el desafío de los Estados será llevar adelante, o generar el ámbito propicio, para un sistema que proporcione un nivel adecuado de ingresos a todos los actores, en caso de vejez, invalidez y/o pérdida del sostén familiar, y a un costo accesible, teniendo como metas para ello, lograr una cobertura universal, niveles de prestaciones más elevados que la línea de pobreza, pero manteniendo un nivel de costo fiscal aceptable para la población, sin afectar el rendimiento de la economía.

La organización y evolución de los sistemas previsionales

A través de la historia, los sistemas previsionales han tomado distintas formas de organización respecto de las condiciones de ingreso, requisitos para recibir las prestaciones, sistema de actualización de las mismas, financiamiento y gestión de los fondos, y objetivos primarios y secundarios. Sin embargo, en sus distintas formas han respondido generalmente a dos estructuras: los hay solidarios o de “Reparto” de fondos, sistemas de “Capitalización” individual, de ahorro en cuentas individuales con

³ Puede surgir en este caso el llamado “dilema del samaritano”, cuyo argumento se basa en la premisa de que un individuo que falla al auto-asegurarse, constituye un costo para la sociedad, y si dicha situación es generalizada, el Estado no podrá rehusarse a ayudar a dichas personas, recayendo el costo de la ayuda en los contribuyentes actuales y futuros.

prestaciones actuarialmente justas⁴, de subsidio a la vejez, o mixtos, tanto de gestión estatal como privada.

En lo referente al financiamiento, Gustavo Ferro (2002) en su ya citada tesis doctoral afirma que se pueden distinguir los esquemas con definición de aportes-contribuciones, o con definición de beneficios. Los sistemas de capitalización se caracterizan por la acumulación de fondos mientras que los de reparto generan derechos, pero no acumulación. La lógica del sistema de capitalización es que la generación activa ahorra sus propios ingresos para sí misma en el futuro. En reparto, la generación activa financia a la pasiva simultáneamente, y a través de este mecanismo, *obtiene* como derecho el mismo tratamiento para el momento de su retiro.

Abel Agüero y Silvia Iglesias, en su repaso por la historia de la Seguridad Social en Argentina (2005) sostienen que los primeros sistemas de jubilaciones masivos, como el aplicado en Prusia, respondieron a una necesidad de brindar beneficios sociales a los trabajadores descontentos con las duras condiciones laborales emergentes de la segunda revolución industrial, y como respuesta al avance del socialismo y el comunismo en la Europa occidental. Hasta ese entonces, en nuestro país al igual que en la mayoría de los países occidentales, los conceptos de prestaciones sociales, en general, y jubilaciones y pensiones en particular, estaban reservados a determinados segmentos sociales, como militares o sacerdotes, y se otorgaban ante la ocurrencia de hechos significativos, como las pensiones y donativos que se otorgaron a funcionarios durante la guerra de independencia por los servicios prestados a la nación.

También es destacable el desarrollo de la seguridad social a través de las mutuales y corporaciones, quienes incorporaron el concepto de solidaridad previsional para sus afiliados, el cual fue utilizado luego como base del moderno sistema de reparto. Dicha solidaridad es introducida en las sociedades católicas occidentales, como parte de la Doctrina Social de la Iglesia, a través de las encíclicas *Rerum Novarum* (1891), el Código Social de Malinas (1920), y la carta Encíclica *Quadragesimo Anno*, escrita en 1931, a 40 años de la *Rerum Novarum*, reafirmando lo expresado en la misma.

La influencia de la Iglesia y la generalización de los reclamos sociales, llevan a que en el siglo XX se legisle sobre la necesidad de ampliar y ordenar los beneficios de la seguridad social, surgiendo los sistemas coordinados por los Estados, predominantemente siendo de reparto o capitalización estatal, el régimen establecido.

A fines del siglo XX, cambiaría el ángulo del enfoque respecto a la cuestión de la cobertura social, exteriorizando la necesidad de un sistema amplio, sostenible, y que abarque varias necesidades al mismo tiempo. Además, queda en evidencia la crisis de los sistemas basados en la solidaridad, castigados sus fundamentos por el aumento de la expectativa de vida de la población, el desfinanciamiento y el deterioro de las prestaciones; estos hechos llevan a que los sistemas previsionales sean parte de un profundo replanteo acerca de los alcances y objetivos de los estados modernos, con principal énfasis en la eficiencia del gasto social, y la sostenibilidad del horizonte fiscal.

Justificación teórica de la existencia de un sistema de jubilaciones: mecanismos de redistribución intergeneracional

La Teoría del ciclo Vital, enunciada por Franco Modigliani y generalmente aceptada como explicación del ahorro y su relación con la Seguridad Social en las distintas

⁴ Para que el sistema fuese "actuarialmente justo", el valor actuarial en el momento t de las aportaciones de los activos actuales, tendría que ser igual a la suma actuarial en dicho momento t de las prestaciones que recibirían los activos actuales, tal que

$$A_1 + A_2 = P_1 + P_2$$

Donde A_1 y A_2 son los aportes actuales, y P_1 y P_2 son las prestaciones futuras.

etapas de la vida, descansa sobre los supuestos de que los agentes ahorraran para su retiro mientras dure su vida activa con el objeto de garantizar un consumo durante su etapa de vejez; los jóvenes ahorraran al comienzo sobre una riqueza pequeña, siendo esta cada vez mayor a medida que los años laborales transcurren y aumenta su productividad; al mismo tiempo, la teoría acepta que el porcentaje de consumo se mantiene relativamente constante a lo largo de este período. La limitante de dicho consumo consiste en que el valor presente del mismo no puede exceder el valor presente de su ingreso total. En los años iniciales de su vida, las personas son prestatarios netos, en los años intermedios ahorran, mientras que en los finales desahorran. En consecuencia, la riqueza de cada individuo alcanza su punto máximo justo en el momento anterior al retiro, donde se producirá el punto de inflexión que lleva al intercambio de ahorro a desahorro.

En este punto, debemos indicar que la teoría supone mercados de capitales perfectos como una manera de garantizar la elección intertemporal de posponer consumo del individuo; dicha suposición no invalida nuestro enfoque ya que, como hemos mencionado en la introducción a este trabajo, una de las justificaciones de la existencia de un sistema de gestión de jubilaciones y pensiones es la incapacidad fáctica del mercado de capitales de actuar como canalizador del ahorro de los agentes. El sistema de reparto funciona como una vía forzada de ahorro a través de la cual se garantiza a las personas, la posibilidad de posponer consumo presente para sostener su consumo futuro.

Como una extensión de ésta teoría, podemos concluir que, uno de los determinantes del ahorro nacional se relaciona en sí con el crecimiento en el ingreso de un país, y no necesariamente con el nivel de ingreso del mismo, según se desprende del artículo de Angus Deaton "Franco Modigliani and the Life Cycle Theory of Consumption" (2005). De esta manera, dos países con distintos niveles de ingreso ahorraran similares porcentajes del mismo en tanto sus niveles de crecimiento sean iguales. La explicación aportada por la teoría descansa en el nivel de ahorro de la clase activa y del nivel de desahorro de los pasivos; cuando la economía está creciendo, el ahorro de la clase activa se incrementa, mientras que el desahorro de la clase pasiva se mantiene constante resultando, mientras se mantengan los demás factores constantes, en un aumento del ahorro nacional, y de la riqueza nacional. Trasladando esta situación a un sistema de reparto, esto repercute en un incremento de los fondos totales del mismo, en tanto continúe el crecimiento de la economía y las erogaciones del sistema se mantengan relativamente estables.

Podemos afirmar que esta ha sido la situación del SIPA durante la primer década de este siglo; los excedentes producto del incremento del ingreso, y ahorro nacional se trasladaron automáticamente - a través de los aportes previsionales, los cuales son una forma de ahorro compulsivo, a formar parte del resultado de caja del organismo, explicando la mayor parte del superávit registrado en el mismo durante los años estudiados. Tomaremos, por lo tanto, como válido el supuesto de que, a medida que se incrementa nominalmente el ingreso nacional, se incrementan directamente los aportes y aumenta el flujo de recursos de la seguridad social.